



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 30.1.2014
SWD(2014) 29 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

**Proposta de
REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

**que altera o Regulamento (UE) n.º 1308/2013 e o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 no
que diz respeito ao regime de ajuda para o fornecimento de frutas e produtos hortícolas,
de bananas e de leite nos estabelecimentos de ensino**

{ COM(2014) 32 final }

{ SWD(2014) 28 final }

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (UE) n.º 1308/2013 e o Regulamento (UE) n.º 1306/2013 no que diz respeito ao regime de ajuda para o fornecimento de frutas e produtos hortícolas, de bananas e de leite nos estabelecimentos de ensino

1. INTRODUÇÃO

O regime de distribuição de leite nas escolas (regime relativo ao leite) e o regime de distribuição de fruta nas escolas (regime relativo à fruta) têm por objetivo aumentar de forma sustentável a parte das frutas e produtos hortícolas e dos produtos lácteos nos regimes alimentares das crianças quando os seus hábitos alimentares estão em formação. Os regimes contribuem para os objetivos da PAC e estão em consonância com os objetivos de saúde pública de formar hábitos alimentares saudáveis.

As razões que levaram ao estabelecimento dos dois regimes escolares mantêm-se pertinentes no contexto atual de declínio do consumo¹ de frutas e produtos hortícolas e de produtos lácteos, exacerbado, nomeadamente, pelas tendências modernas de consumo, orientadas para alimentos altamente transformados que têm frequentemente elevados teores de açúcares, sal e gorduras adicionados.

2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

As conclusões de diferentes relatórios² e a experiência adquirida após anos de aplicação apontam para certas fraquezas e ineficiências no funcionamento dos atuais regimes:

- (1) Ambos os regimes pretendem, através da sua dimensão pedagógica, mudar de forma sustentável os hábitos alimentares das crianças. Há, porém, um hiato **entre a**

¹ De acordo com os dados da associação Freshfel, o consumo de frutas e produtos hortícolas frescos está em declínio, tendo baixado 9,4 % no caso das frutas e 10,3 % no dos produtos hortícolas durante o período 2005-2010. Em 2011, esse consumo baixou 3 % em comparação com a média para o período anterior. Segundo os dados do Eurostat e da DG AGRI, no período 2003-2011 o consumo estimado de leite de consumo na UE diminuiu 5 %. O consumo global de produtos lácteos per capita, expresso em equivalente-leite, diminuiu também 5 % em 10 anos, de 302 kg para 286 kg em 2011, embora no caso de certos produtos lácteos, como os queijos, o consumo se tenha mantido estável ou tenha, mesmo, aumentado.

² Relatório Especial n.º 10/2011 do Tribunal de Contas intitulado «Os programas "Leite para as escolas" e "Distribuição de fruta nas escolas" são eficazes?», avaliações externas do regime relativo à fruta (2012) e do regime relativo ao leite (2013), efetuadas pelas empresas de consultoria AFC Consulting Group AG e Co Concept.

execução dos regimes e este objetivo. A dimensão pedagógica foi, desde o início, integrada no regime relativo à fruta, enquanto o regime relativo ao leite não obriga os Estados-Membros a utilizar ferramentas pedagógicas específicas, havendo uma fraca ligação entre os produtos distribuídos e o regime. Além disso, os sistemas de avaliação dos regimes têm de ser melhorados para permitir medir a sua eficácia.

- (2) Há uma **falta de coordenação e coerência entre eles**, o que poderá comprometer a eficácia do regime no seu conjunto. Este problema resulta dos quadros jurídicos e financeiros diferentes, das disparidades entre os mercados dos produtos abrangidos e das decisões a nível dos Estados-Membros sobre o modo de aplicação dos dois regimes.
- (3) O funcionamento dos regimes caracteriza-se por outras **deficiências que limitam o seu impacto imediato** e que são quer comuns (tais como a sobrecarga administrativa e organizativa) quer específicas do regime relativo à fruta (sobretudo a subexecução de cerca de 30 % do seu potencial e as grandes disparidades entre os custos dos produtos relacionados com a distribuição) ou do regime relativo ao leite (efeito de inércia potencial, baixa relação custos-benefícios).

3. SUBSIDIARIEDADE

O direito da UE de agir neste domínio está consagrado nos artigos 38.º a 44.º do Tratado, que estabelecem disposições relativas à política agrícola comum. Diversos elementos comprovam que a ação a nível da UE é adequada e proporciona um valor acrescentado.

Um quadro da UE proporciona em primeiro lugar o **financiamento necessário** para a execução de importantes iniciativas em toda a UE, dado que a maioria dos Estados-Membros não estaria em posição de pôr em prática tais iniciativas exclusivamente com os seus recursos próprios. Além disso, as avaliações concluem que o quadro da UE conduziu a uma **maior credibilidade dos programas nos Estados-Membros**, à visibilidade dos regimes e a uma melhor imagem e maior sensibilização em relação à UE. A inação da UE e a prossecução dos regimes a nível exclusivo dos Estados-Membros criaria um **risco de discriminação entre os produtores** nos países que não dispõem de acesso aos regimes escolares enquanto via de escoamento. O regime da UE produz um valor acrescentado adicional em relação aos regimes nacionais já existentes, pois conduz a uma **transferência contínua de experiência, conhecimentos e transparência** entre os Estados-Membros participantes.

4. OBJETIVOS

A fim de cumprir os objetivos gerais do aumento do consumo de frutas e produtos hortícolas e de produtos lácteos e de contribuir para incentivar regimes alimentares mais saudáveis, os objetivos específicos e operacionais pretendem adaptar o atual quadro dos regimes com vista a:

- (1) **Reorientar o modelo atual para os objetivos a longo prazo**, a fim de equipar ambos os regimes com ferramentas pedagógicas, e **contribuir para reaproximar os cidadãos jovens dos alimentos e das suas origens**, melhorando assim as perceções da agricultura e dos seus produtos. Estes objetivos específicos traduzem-se nos seguintes objetivos operacionais que visam:

- Reforçar e consolidar a dimensão pedagógica dos atuais regimes através de instrumentos pedagógicos obrigatórios;
 - Fortificar a relação entre os produtos e o regime (valor acrescentado da UE);
 - Desenvolver uma metodologia de avaliação comum para as avaliações da UE e dos Estados-Membros, bem como para o controlo anual.
- (2) **Unificar e consolidar os atuais quadros jurídico e financeiro distintos e aumentar a visibilidade da intervenção da UE.** Os objetivos operacionais visam:
- Aumentar as sinergias entre os dois regimes atuais e a eficiência da sua gestão;
 - Tornar mais visíveis os regimes da UE.
- (3) **Aumentar a eficiência das despesas dedicadas à promoção do consumo de produtos agrícolas nas escolas,** com os seguintes objetivos operacionais:
- Melhorar as condições que afetam a utilização do potencial orçamental;
 - Simplificar o quadro jurídico e reduzir a carga administrativa/organizativa.

5. OPÇÕES ESTRATÉGICAS

Aquando da primeira seleção das diferentes opções, quatro delas foram eliminadas³, tendo as seguintes opções sido analisadas mais aprofundadamente:

5.1. Opção 1: PAC 2020 (*satus quo*)

A opção do *status quo* integra já as alterações introduzidas pela reforma da PAC 2020, que mantém a separação dos atuais quadros jurídico e financeiro, com as alterações acordadas para ambos os regimes. Regime relativo à fruta: um orçamento aumentado para 150 milhões de EUR por ano, taxas mais elevadas de cofinanciamento da UE (75 %, ou 90 % para as regiões menos desenvolvidas) e elegibilidade de medidas de acompanhamento para cofinanciamento da UE. Regime relativo ao leite: obrigação, por parte dos Estados-Membros, de elaborar estratégias nacionais ou regionais e medidas de acompanhamento voluntárias. As disposições para financiamento do regime relativo ao leite permanecem inalteradas (ajuda da UE por produto de 18,15 EUR/100 kg, sem limite máximo global para as despesas da UE).

5.2. Opção 2: Ajustamento

Esta opção pretende analisar se os objetivos podem ser alcançados por meio da manutenção de quadros separados, do financiamento da PAC 2020 e da escolha de produtos, embora com os seguintes ajustamentos:

³ A opção «ausência de estratégia» foi eliminada com base na análise da necessidade de uma intervenção continuada nas escolas; a «supressão apenas do regime relativo ao leite» também não se coaduna com a análise da pertinência de prosseguir a distribuição de leite; a opção «novo quadro orientado apenas para os grupos socioeconomicamente desfavorecidos» foi suprimida, dado que os Estados-Membros estão em melhor posição para definir as orientações e as suas prioridades; a opção «novo quadro com distribuição regular de uma maior seleção de produtos agrícolas» foi eliminada com base nos resultados da consulta pública, proporcionalidade e encargos de aplicação potencialmente elevados.

- introdução de medidas de acompanhamento obrigatórias também para o regime relativo ao leite,
- aproximação dos quadros atuais através de ajustamentos regulamentares (exigências de estratégias comuns, disposições comuns e administrativas relativas aos controlos, etc.) e
- outras sinergias para além da PAC 2020.

5.3. Opção 3: Novo quadro

Esta opção prevê um **quadro jurídico e financeiro comum** para os regimes da PAC de distribuição nas escolas, com base nos «três pilares»:

i) **Medidas de acompanhamento** comuns, com uma orientação pedagógica para a sensibilização das crianças para as questões agrícolas, de nutrição/saúde e ambientais, que poderiam incluir ocasionalmente uma maior escolha de produtos agrícolas no âmbito de medidas temáticas (a aprovar pelas autoridades sanitárias nacionais).

ii) Limitação da distribuição apenas à **fruta e produtos hortícolas frescos** (incluindo bananas) **e ao leite de consumo**, o que permitiria reorientar a distribuição face ao orçamento limitado, refletiria a prática atual mais frequente, reduziria o peso administrativo para as escolas e iria ao encontro da necessidade de ajudar a inverter a tendência descendente do consumo destes dois grupos de produtos.

iii) **Quadro comum de financiamento com:**

- um orçamento global da UE limitado (PAC 2020 neutra, com introdução de um limite máximo também para o leite), concedido aos Estados-Membros em «envelopes» separados para as frutas e produtos hortícolas e para o leite, com uma possível transferência entre eles (prioridade de intervenção segundo as estratégias);
- limitação da contribuição da UE através de uma ajuda por porção para as frutas e produtos hortícolas e para o leite (e não através dos níveis de cofinanciamento da UE, como ocorre atualmente no regime relativo à fruta);
um aumento da subvenção da UE para o leite, a fim de reduzir o efeito de inércia e aumentar a relação custos-benefícios da distribuição.

6. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS

6.1. Impactos económicos

• Impacto direto, indireto e a longo prazo sobre a procura

Com a opção 1, o impacto direto e indireto sobre a procura de frutas e produtos hortícolas poderá aumentar no caso do regime relativo à fruta devido ao orçamento mais elevado e às medidas de acompanhamento reforçadas. O aumento da procura poderia beneficiar os produtores locais (a escola como um «nicho» adicional para os seus produtos) se os produtos tiverem origem local e encorajar diferentes formas de cooperação para responder à procura dos mercados institucionais.

O impacto da procura de produtos lácteos no âmbito do regime relativo ao leite manter-se-á provavelmente estável, dependendo o impacto a longo prazo dos Estados-Membros (se estes

aplicarem medidas pedagógicas). As estratégias nacionais poderão ser entendidas como um peso administrativo, reduzindo o poder de atração do regime relativo ao leite. Se os preços projetados do leite/produtos lácteos aumentarem, a ajuda da UE para cobrir o custo dos produtos baixará ainda mais sem alteração dos níveis de apoio da UE.

Com a opção 2, o potencial direto em termos de volumes distribuídos deverá ser similar ao da opção 1, devendo os impactos indiretos e a longo prazo aumentar com as medidas de acompanhamento obrigatórias para o regime relativo ao leite. Porém, as reduções significativas dos encargos administrativos poderiam incentivar a participação e um melhor uso do potencial.

O impacto direto sobre a procura de frutas e produtos hortícolas no caso da opção 3 é semelhante ao da opção 1, mas mais orientado para as frutas e produtos hortícolas frescos. O orçamento global limitado da UE para o leite não terá impacto sobre os volumes de produtos distribuídos, mas estes deverão ser mais elevados para o leite de consumo (devido aos outros produtos lácteos). Os níveis mais elevados de subvenção da UE conduzirão provavelmente a reduções das quantidades distribuídas se os pagamentos complementares nacionais ou as contribuições privadas não sofrerem alterações. Os impactos a longo prazo deverão ser mais importantes no caso desta opção, atendendo à melhoria das medidas de acompanhamento.

- **Consumo**

Com a opção 1, **o consumo direto e indireto** de frutas e produtos hortícolas, tanto a curto como a longo prazo, deverá ser mais elevado no âmbito do regime relativo à fruta. O consumo de produtos lácteos no âmbito do regime relativo ao leite deverá permanecer estável.

A opção 2 terá provavelmente um maior impacto sobre o consumo devido às medidas de acompanhamento obrigatórias para ambos os regimes e ao planeamento estratégico comum.

A opção 3 deverá ter um maior impacto sobre o consumo de leite de consumo e de frutas e produtos hortícolas frescos (cuja tendência de consumo está em diminuição) e um impacto indireto também sobre a maior variedade de produtos devido às medidas de acompanhamento.

- **Rendimento dos agricultores e preços**

Os regimes de distribuição nas escolas não têm impacto significativo sobre **o rendimento dos agricultores e os preços**, excetuando a possibilidade, para os produtores, de desenvolverem mercados alternativos fora das escolas (pais e outros). A orientação para produtos locais torna o preço final mais transparente (se houver abastecimento direto). A opção 2 dá maiores possibilidades de diversificação das atividades e de participação nas medidas de acompanhamento, também no quadro do programa relativo ao leite. Além disso, a opção 3 deverá criar uma concorrência mais equilibrada em relação ao preço das frutas e produtos hortícolas distribuídos, que se poderia fazer sentir ao nível dos produtores se os produtos forem obtidos localmente.

- **Inovação**

Os regimes de distribuição nas escolas têm um potencial limitado para estimular a **inovação** e a investigação na criação de produtos próprios para as crianças.

- **Trocas comerciais com os países terceiros**

Todas as opções estão em conformidade com as obrigações comerciais internacionais da UE, ainda que o impacto dos regimes sobre o comércio não seja significativo devido aos volumes limitados e à origem essencialmente local/regional dos produtos.

6.2. Impactos sociais

- **Saúde pública**

O consumo de frutas e produtos hortícolas e de produtos lácteos é benéfico do ponto de vista da saúde pública. O impacto de certos produtos lácteos sobre a gestão do peso depende da escolha dos produtos, da dimensão das porções e da frequência do consumo. As estratégias obrigatórias no âmbito do regime relativo ao leite resultarão, para a opção 1, numa orientação mais precisa do regime. A opção 2 deverá ter um impacto mais importante devido às medidas de acompanhamento obrigatórias, que incluem também a educação alimentar. A opção 3 terá um maior impacto sobre a saúde pública através da limitação da distribuição regular apenas às frutas e produtos hortícolas frescos e ao leite de consumo, da participação das autoridades sanitárias nacionais na aprovação dos produtos e de uma melhor orientação através de estratégias comuns.

- **Equilíbrio social e territorial**

A opção 1 assegura o impacto continuado da distribuição nas escolas sobre o equilíbrio social e territorial (permite aos Estados-Membros orientar e fixar prioridades através das suas estratégias). Os níveis mais elevados de cofinanciamento da PAC 2020 proporcionam um apoio mais elevado às regiões menos desenvolvidas no âmbito do regime relativo à fruta (90 %). O baixo nível de subvencionamento no âmbito do regime relativo ao leite exige frequentemente contribuições financeiras públicas ou privadas significativas. A opção 2 tem impactos semelhantes aos da opção 1. A opção 3 é benéfica para as regiões/Estados-Membros que se defrontam com dificuldades económicas devido à supressão do cofinanciamento obrigatório para as frutas e produtos hortícolas; a taxa fixa por porção seria favorável para a maioria das regiões menos desenvolvidas quando os produtos são mais baratos.

- **Emprego e criação de postos de trabalho**

Os regimes de distribuição nas escolas não têm potencial para criar um impacto significativo no emprego e na criação de postos de trabalho, exceto através da diversificação das atividades e da cooperação.

6.3. Impactos ambientais

A opção 1 encoraja as aquisições locais e favorece as considerações de ordem ambiental no âmbito do regime relativo à fruta. Em muitos Estados-Membros, as embalagens utilizadas para a distribuição de frutas e produtos hortícolas são reutilizáveis ou, pelo menos, recicláveis. As medidas de acompanhamento poderão abranger também a educação em matéria ambiental. A opção 2 reforça estes últimos elementos também para o regime relativo ao leite. A opção 3 tem potencial para reforçar os impactos positivos graças à limitação dos produtos distribuídos.

6.4. Impactos orçamentais

Com a opção 1, o impacto sobre o orçamento da UE manter-se-á tal como estimado para a reforma da PAC 2020. O princípio do cofinanciamento no âmbito do regime relativo à fruta exige contribuições nacionais, enquanto o impacto do regime relativo ao leite nos orçamentos nacionais depende da participação dos Estados-Membros (pagamentos complementares voluntários) e das contribuições privadas (sobretudo dos pais). A opção 2 é neutra em termos orçamentais em relação ao *status quo*, com incerteza limitada quanto ao orçamento da UE, dado que não há um envelope global que limite as despesas da UE. A opção 3 é também neutra em termos orçamentais mas limita a contribuição da UE também para o leite. As contribuições nacionais serão necessárias se os Estados-Membros quiserem alargar o âmbito de aplicação e/ou a intensidade dos seus regimes.

6.5. Encargos administrativos e simplificação

Com o *status quo* (opção 1), o número de obrigações quantificáveis é estimado em 54 obrigações de informação. Os custos administrativos totais são estimados em 1,08 milhões de EUR para o regime relativo à fruta e em cerca de 5,27 milhões de EUR para o regime relativo ao leite. A opção 2 reduz consideravelmente os encargos administrativos, com a possível redução das obrigações quantificáveis de 54 para 39 (30 %). As medidas de acompanhamento obrigatórias poderão implicar encargos organizativos adicionais também para o regime relativo ao leite. A opção 3 deverá ter impactos semelhantes, mas certos, sobre os encargos administrativos em comparação com a opção 2, mas deverá além disso reduzir ainda mais os encargos administrativos, dada a lista mais restrita de produtos a distribuir.

7. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES

7.1. Eficácia

Com a opção 1 manter-se-á o hiato na dimensão pedagógica entre os dois regimes e, consequentemente, também entre os impactos a longo prazo. Esta opção colmata algumas das insuficiências do regime relativo à fruta mas não tem impacto sobre os outros fatores subjacentes ao desempenho subótimo dos dois regimes.

A opção 2 proporciona uma melhor contribuição para os objetivos dos regimes a longo prazo devido à dimensão pedagógica reforçada do regime relativo ao leite. É também favorável ao aumento das sinergias, mas estas são limitadas devido aos diferentes mecanismos financeiros. Tem, no entanto, um impacto limitado sobre as outras deficiências, restringindo o impacto imediato das despesas e o aproveitamento do potencial.

A opção 3 tem o maior potencial para alcançar os objetivos identificados sem alteração do orçamento, dado que reorienta o enfoque dos atuais regimes de distribuição nas escolas para os objetivos a longo prazo. O regime de distribuição nas escolas poderia dar melhor resposta aos problemas do declínio do consumo de frutas e produtos hortícolas e de leite e do aumento da obesidade. Permite uma gestão eficaz e possibilita a flexibilidade e o estabelecimento de prioridades. Tem potencial para aumentar a eficiência da distribuição, dado que aborda a maioria das causas dos problemas (as que puderam ser abordadas pela presente análise).

7.2. Eficiência

As alterações restritas do dispositivo financeiro e o nível dos encargos administrativos no caso da opção 1 manterão a baixa relação custos-benefícios ligada à aplicação do regime. A eficiência da distribuição no âmbito do regime relativo à fruta deverá continuar a apresentar fortes variações e os fatores que limitam a eficiência do regime relativo ao leite persistirão (efeito de inércia potencial).

A opção 2 é neutra do ponto de vista orçamental mas contém pequenas incertezas em relação ao financiamento do regime relativo ao leite (sem limite global para os fundos da UE). A redução dos encargos administrativos aumenta a relação custos-benefícios. No entanto, a distribuição no âmbito do regime relativo à fruta continuará a ser marcada por variações acentuadas em termos de eficiência (grandes disparidades dos custos dos produtos) e o regime relativo ao leite pelo efeito de inércia potencial.

A opção 3 conduz a uma melhor relação benefícios-custos graças à distribuição mais precisa, aos encargos administrativos mais baixos e à alteração das condições de financiamento. A distribuição mais precisa no âmbito do orçamento limitado deverá maximizar o impacto. As alterações da subvenção relativa ao leite poderão reduzir o alcance do regime, mas aumentar o seu impacto em comparação com um maior alcance mas menor impacto.

7.3. Coerência

A opção 1 tem menor potencial para dar resposta à evolução da sociedade (hábitos de consumo) e contribui de forma limitada para os objetivos horizontais de melhor regulamentação e simplificação. Pode, porém, contribuir favoravelmente para a saúde pública (sobretudo para combater as desigualdades em termos de saúde) através da orientação direcionada e do estabelecimento de prioridades por meio de estratégias nacionais.

A opção 2 tem um forte efeito de simplificação, contribuindo assim em maior medida para uma melhor regulamentação e simplificação. Favorece também os objetivos de saúde pública através das ferramentas pedagógicas previstas para ambos os regimes, contribuindo para a formação de hábitos alimentares mais saudáveis.

A opção 3 tem maior impacto económico sobre os produtos cujo consumo deve ser promovido (frutas e produtos hortícolas frescos e leite de consumo), mas menor impacto sobre os outros produtos lácteos e sobre as frutas e produtos hortícolas transformados. Esta opção vai mais ao encontro dos objetivos de saúde pública (gestão do peso, desigualdades em matéria de saúde), sendo também aquela cujo efeito de simplificação é mais marcado.

8. CONTROLO E AVALIAÇÃO

Atualmente, o regime relativo à fruta dispõe de um sistema de controlo e avaliação que poderia ser melhorado e constituir um modelo para o futuro sistema.

O controlo poderia ser efetuado com base nos relatórios anuais de controlo, permitindo a avaliação imediata e o seguimento das medidas de acompanhamento.

A avaliação incluiria:

- relatórios de avaliação dos Estados-Membros após cinco anos de aplicação do regime,
- uma avaliação externa a nível da UE para avaliar a eficácia global, a eficiência, a coerência e a pertinência,
- o grupo de peritos da UE para aconselhar os Estados-Membros e a Comissão a respeito da execução, controlo e avaliação,
- um estudo sobre os indicadores de impacto a longo prazo.